

**STELLUNGNAHME VON *amnesty international* ZU DEM ENTWURF EINES
GESETZES ZUR STEUERUNG UND BEGRENZUNG DER ZUWANDERUNG UND
ZUR REGELUNG DES AUFENTHALTS UND DER INTEGRATION VON
UNIONSBÜRGERN UND AUSLÄNDERN (ZUWANDERUNGSGESETZ) – Bun-
destagsdrucksache 14/7387 -**

Zu den Aufgaben von *amnesty international* gehört es, sich gegen die Abschiebung von Menschen in einen Staat einzusetzen, in dem ihnen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen. Aufnahme und Schutz für diese Menschen sind konkrete präventive Menschenrechtsarbeit. Vor diesem Hintergrund nimmt *amnesty international* in der Anhörung vor dem Innenausschuss des Bundestages ausschließlich zu dem Entwurf eines Zuwanderungsgesetz der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen und darin auch nur zu einigen Elementen des Gesetzentwurfs, die den Schutz von diesen Menschen betreffen, Stellung.

amnesty international begrüßt, dass der Gesetzentwurf in einigen Punkten, die den Schutz von Flüchtlingen betreffen, gegenüber dem Referentenentwurf aus dem Bundesministerium des Innern, auf den sich die Stellungnahme *amnesty international*s vom 3. September 2001 bezog, verbessert wurde. Mit der Veränderung des § 60 Abs. 1 AufenthG, nach der nichtstaatlich und geschlechtsspezifisch Verfolgte den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention genießen können, wurde für eine besonders schutzbedürftige Personengruppe endlich eine Regelung gefunden, die die deutsche Rechtslage mit völkerrechtlichen Standards in Einklang bringt. Außerdem ermöglicht diese Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention, dass in der Frage der Definition des Flüchtlingsbegriffs auf europäischer Ebene eine schnellere Einigung zwischen den EU-Mitgliedstaaten erreicht werden kann.

Leider bedeutet der Gesetzentwurf in anderer Hinsicht eine Verschlechterung des in Deutschland gewährten Schutzes von politisch Verfolgten und Flüchtlingen, die nicht im Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben steht. Insoweit bedarf der Entwurf der Nachbesserung.

Darüber hinaus ist *amnesty international* enttäuscht, dass im Rahmen der erstmaligen Schaffung eines Zuwanderungsgesetzes die Chance nicht genutzt wird, Defizite im Asylverfahren, bei der Regelung von Härtefällen und bei dem Schutz von traumatisierten Flüchtlingen zu beheben.

1. Schutz für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung

a) *amnesty international* begrüßt ausdrücklich die neu gefasste Regelung des § 60 Abs. 1 AufenthG. Hierdurch wird deutlich festgestellt, dass eine Person, die aufgrund ihres **Geschlechts** verfolgt wird, die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention genießt. Es wird weiter festgestellt, dass auch die Verfolgung einer Person durch **nichtstaatliche Akteure** den flüchtlingsrechtlichen Schutzanspruch auslöst. Eine Einschränkung ist lediglich dann gegeben, wenn die Person bei staatlichen Stellen im Herkunftsland Schutz finden kann. Dadurch wird sichergestellt, dass nicht jede Verfolgung durch eine Gruppe in einem Staat, vor der die verfolgte Person zum Beispiel durch die Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden des eigenen Staates geschützt werden kann, zu einer Flüchtlingsanerkennung führt.

Mit dem umfassenden Schutz von **nichtstaatlich und geschlechtsspezifisch Verfolgten**, wie er in der Neuregelung vorgesehen ist, wird die bisher bestehende Schutzlücke im deutschen Recht geschlossen. Damit entspricht die deutsche Regelung den völkerrechtlichen Anforderungen für den Schutz von Personen nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage wurde diese Personengruppe bisher häufig wegen tatsächlicher Abschiebungshindernisse nur „geduldet“ – etwa weil die Flugverbindungen in die jeweiligen Länder fehlten. In Zukunft werden diese Personen über § 25 Abs. 2 AufenthG einen sicheren Aufenthaltsstatus bekommen. Der Einwand, die Neuregelung weite den Zuzug von Ausländern in die Bundesrepublik stark aus, geht aber fehl. Es geht darum, dass die Personen, die schon bisher nach Deutschland gekommen sind, aber überwiegend nicht abgeschoben werden konnten, einen sicheren Aufenthaltsstatus erhalten.

Problematisch ist, dass auch nach der neuen Regelung im deutschen Recht an keiner Stelle definiert wird, wer ein Flüchtling ist, wie dies in Art. 1 A bis F der Genfer Flüchtlingskonvention der Fall ist. Alleine der Abschiebungsschutz des Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention wurde mit dem geltenden § 51 Abs. 1 AuslG und dem zukünftigen § 60 Abs. 1 AufenthG in das deutsche Ausländerrecht aufgenommen. Dies wurde vom UNHCR immer wieder kritisiert, da im deutschen Recht dadurch die Ausschluss- und Beendigungsklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention nur unvollkommen aufgenommen sind. Das führt wiederum zu einer Vielzahl von rechtlichen Folgeproblemen (vgl. dazu unten 2.). *amnesty international* schließt sich dem Vorschlag des UNHCR an, zusätzlich zu § 60 Abs. 1 AufenthG den gesamten Wortlaut des Art. 1 A bis F der Genfer Flüchtlingskonvention als materielle Verfahrensgrundlage in das Asylverfahrensgesetz aufzunehmen, um mögliche Schutzlücken zu vermeiden.

b) Darüber hinaus wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Gesetzentwurf den Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion („Die neue Politik der Zuwanderung, Steuerung, Integration, innerer Friede“, S. 56) aufgenommen und in § 60 Abs. 5 AufenthG (früher § 53 Abs. 4 AuslG) festgestellt hätte, dass die Interpretation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durch den **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGMR)** bei der Beurteilung der Zulässigkeit ei-

ner Abschiebung verbindlich sein soll. Nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGMR (Ahmed./. Österreich vom 17. Dezember 1996, InfAuslR 1997, S. 279; T.I./. Vereinigtes Königreich, vom 7. März 2000, InfAuslR 2000, S. 321) gilt ein Abschiebungsverbot in die Folter gemäß Art. 3 EMRK auch dann, wenn die Gefahr der Folter durch nichtstaatliche Organisationen oder Einzelpersonen droht. Eine andere Auffassung vertritt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (vgl. Urteil des BVerwG vom 15.4.1997, InfAuslR 09/97, S. 341, 343): Nur eine vom Staat ausgehende oder von ihm zu verantwortende Misshandlung könne eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK sein. Diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könnte sich im Zuge der nun gesetzlich verankerten Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung ändern. Nach Ansicht von *amnesty international* sollte aber die Interpretation der EMRK, insbesondere wenn es um die Frage der Abschiebung von Personen geht, eine einheitliche sein und keine nationalen Sonderwege erlauben.

c) Die Vorschrift des § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG weicht nur insoweit von der des § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG ab, als erstere eine "**Soll-**" und nicht mehr eine "**Kann-**" Vorschrift darstellt. Diese Änderung geht nicht weit genug. Stattdessen müsste die Vorschrift entsprechend den Erklärungen der Bundesregierung im Verfahren *T.I. gegen Vereinigtes Königreich* vor dem EuGMR (T.I./. Vereinigtes Königreich, vom 7. März 2000 InfAuslR 2000, 321) als zwingende Regelung ausgestaltet werden. Außerdem wird im Gesetzentwurf § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG nicht gestrichen, sondern als § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG wieder aufgenommen. Auf diese Weise besteht weiterhin die Möglichkeit, dass die Rechtsprechung einen Abschiebungsschutz von Flüchtlingen, denen allgemeine Gefahren drohen, verweigert und hierbei argumentiert, es müsse zunächst eine generelle Regelung durch die Landesbehörden in Form eines "Abschiebungstopps" gemäß § 60 Abs. 11 bzw. 23 Abs. 1 AufenthG erfolgen. Um eine solche den Sinngehalt des Abschiebungsschutzes entleerende Anwendung der "Sperrwirkung" zu vermeiden, sollte die Vorschrift gestrichen werden.

§ 60 Abs. 7 AufenthG sollte daher wie folgt gefasst werden:

"Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, wenn dort für ihn eine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht."

2. Ausschlussgründe

In § 60 Abs. 8 AufenthG ist – analog zu dem durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz geänderten § 51 Abs. 3 AuslG – der Katalog der Gründe, die zum **Ausschluss einer Person** vom Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention führen, ausgeweitet worden. Diese Ausweitung ist jedoch in dieser Form systemwidrig. Nach dem deutschen Recht wird an keiner Stelle definiert, wer ein Flüchtling ist, wie dies im Völkerrecht durch Art. 1 A bis F der Genfer Flüchtlingskonvention geschieht. Allein der Abschiebungsschutz des Art. 33 Abs.1 der Genfer Flüchtlingskonvention wurde in das deutsche Ausländerrecht aufgenommen. Darüber hinaus kritisiert *amnesty international*, dass diese Gesetzesänderung zu einer Verschlechterung des

Flüchtlingsschutzes führen wird, durch die schutzbedürftige Personen von einem sicheren Bleiberecht ausgeschlossen werden. Der Regierungsentwurf stellt nicht klar, welche Informationen zu der Annahme, dass der Flüchtling eine Straftat begangen hat, führen können. Es ist durchaus denkbar, dass gerade im Rahmen der Terrorismusbekämpfung die Informationen des Herkunftsstaates benutzt werden, um einen Verdacht gegen den Flüchtling zu begründen. Außerdem besteht die Gefahr, dass das Vorliegen der Ausschlussgründe nicht in einem Asylverfahren überprüft wird, sondern eine Abschiebung schon vor der Entscheidung durch das Bundesamt aufgrund einer Entscheidung der zuständigen Ausländerbehörde durchgeführt wird (vgl. § 60 Abs. 9 AufenthG).

3. Ersetzen der bisherigen Duldungen durch Bescheinigungen über die Aussetzung von Abschiebungen

amnesty international kritisiert, dass die Regelung des § 60 Abs. 11 Satz 3 i.V.m. § 23 Abs. 3 und Abs. 5 AufenthG weiterhin die Möglichkeit vorsieht, Personen über einen unbegrenzten Zeitraum Bescheinigungen über die Aussetzung von Abschiebungen zu erteilen, wie das bisher bei der Duldung geschieht. Nach § 60 Abs. 11 Satz 3 AufenthG erhalten Personen, bei denen die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist, denen aber keine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt wird, eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung. Das entspricht der bisherigen Duldung.

Insbesondere im Zusammenwirken mit der Vorschrift über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§ 25 AufenthG) ist die vorgeschlagene Regelung dennoch problematisch:

a) Entgegen den Empfehlungen vor allem der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" würde die Praxis der "**Kettenduldungen**" weiter fortgeführt. Der Regierungsentwurf enthält keine Vorschrift, nach der die Inhaber einer Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach Ablauf einer bestimmten Frist (bisher zwei Jahre) einen Aufenthaltstitel zumindest auf dem Ermessenswege erhalten können. Schutzbedürftige könnten somit auf unbestimmte Zeit ausschließlich auf den provisorischen Status von Inhabern einer Abschiebungsschutzbescheinigung verwiesen sein.

b) Das Risiko, Objekt einer Kettenduldungspraxis zu werden, besteht namentlich bei Personen, bei denen nach Ansicht der Behörden die Ausreise in einen anderen Staat **möglich und zumutbar** ist. In diesen Fällen ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausdrücklich ausgeschlossen (§ 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Die Begründung des Gesetzentwurfs weist im Gegensatz zum früheren Referentenentwurf klarstellend darauf hin, dass die Beweislast für das Vorliegen einer Ausreisemöglichkeit bei der Behörde liegt. *amnesty international* befürchtet dennoch weiterhin, dass die Behörden sich in einem schwierigen und langwierigen Verfahren bei anderen Staaten um die Aufnahme dieser Personen bemühen werden. Diese Befürchtung wird dadurch verstärkt, dass die Zumutbarkeit der Ausreise entsprechend der

Begründung vermutet wird, der Begriff der Zumutbarkeit aber unklar bleibt. Personen, die aufgrund von § 60 Abs. 2 – 7 AufenthG nicht abgeschoben werden können, müssten sich dann über lange Zeit ohne gesicherten und legalen Status in der Bundesrepublik aufhalten und in Ausreisereinrichtungen i.S.d. § 61 AufenthG leben.

Dasselbe gilt für die Möglichkeit der „**Kettenabschiebung**“. Der Gesetzentwurf stellt zwar in der Begründung klar, dass eine Abschiebung in einen Staat, in dem der Person eine Abschiebung in den Herkunftsstaat droht, unzumutbar ist, der Gesetzestext enthält diese Klarstellung jedoch nicht. Die Begründung eines Gesetzes stellt zwar eine wichtige Auslegungshilfe für die Behörden und Gerichte dar, sie ist aber nicht verbindlich. Durch die Klarstellung im Gesetz selbst würde sichergestellt, dass Behörden nicht von einer zumutbaren Ausreisemöglichkeit sprechen können, wenn die Gefahr der Kettenabschiebung besteht.

amnesty international plädiert deshalb dafür, in den Fällen, in denen nicht nur kurzzeitig Abschiebungshindernisse gemäß § 60 Abs. 2 – 7 AufenthG bestehen, ebenfalls einen gesetzlichen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorzusehen.

c) Begrüßenswert ist, dass in Fällen, in denen die Ausreise tatsächlich unmöglich ist, nach **§ 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG** eine Aufenthaltserlaubnis zumindest erteilt werden *kann*. Gemäß § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG gilt dies allerdings nicht in den Fällen, in denen Personen ihre Ausreisehindernisse selbst verschuldet haben. *amnesty international* befürchtet, dass dieser Vorbehalt entsprechend der bisherigen Praxis der Ausländerbehörden weit ausgelegt werden könnte und somit zahlreiche Personen auch nach einer neuen Gesetzesfassung nur eine Aussetzung der Abschiebung erhalten könnten. *amnesty international* weist darauf hin, dass aufgrund der Umstände der Flucht vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und der Notwendigkeit, Fluchthelfer in Anspruch zu nehmen, Schutzsuchende in vielen Fällen nur ohne Identitätsdokumente in die Bundesrepublik gelangen können.

d) Die Unsicherheit für die Betroffenen wird dadurch noch vergrößert, dass sie nach der neuen Vorschrift jederzeit ohne erneute Vorwarnung abgeschoben werden können, da eine Regelung entsprechend § 56 Abs. 6 Satz 2 AuslG, wonach dem Ausländer, der länger als ein Jahr geduldet ist, die Abschiebung mindestens einen Monat vorher angekündigt werden muss, nicht aufgenommen worden ist.

4. Behandlung von Nachfluchtgründen

amnesty international sieht einen Rückschritt für die Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit völkerrechtlichen Grundsätzen in der vorgeschlagenen Neuregelung des § 28 Abs. 2 AsylVfG (Art. 3 Nr. 18 ZuWG), nach der künftig die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus in der Regel ausgeschlossen sein soll, wenn nach rechtskräftiger Ablehnung des früheren Asylantrags ein Folgeantrag auf "**selbstgeschaffene Nachfluchtgründe**" gestützt wird. Entgegen der Erläuterung in der Begründung (S. 102) wird hierdurch sehr wohl eine Schutzlücke entstehen. Zwar würde das

Bundesamt das Vorliegen von Abschiebungshindernissen gemäß § 24 Abs. 2 AsylVfG bei konkreten Gefahren prüfen müssen, jedoch würde die schutzsuchende Person keinen dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten. Es ist davon auszugehen, dass diese Person lediglich eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung entsprechend § 60 Abs. 11 Satz 2 AufenthG erhalten würde, die keinen ausreichend gesicherten Schutz für Flüchtlinge darstellt. Die Unsicherheit besteht darin, dass die Person ausreisepflichtig bleibt und daher kein legales Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik hat. Mit der bloßen Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung fehlen der Person die Rechte, die einen legalen Aufenthaltsstatus bedeuten, wie das Recht auf Familiennachzug, der Zugang zum Arbeitsmarkt und die umfassenden Sozialleistungen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention unterscheidet bei der Definition eines Flüchtlings in Art. 1 A Abs. 2 nicht danach, wo die Umstände entstanden sind, die eine begründete Verfolgungsfurcht auslösen. Ein Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung wegen drohender Verfolgung auf Grund politischer Aktivitäten, die im Zufluchtsland unternommen worden sind, würde im deutschen Recht den Flüchtlingsbegriff konventionswidrig einengen. Somit würde die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Gesetzesänderung entgegen der in der Begründung (S. 102) vertretenen Auffassung sehr wohl der Genfer Flüchtlingskonvention und damit verbindlichem internationalem Recht widersprechen. Zu dieser Auffassung gelangt auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 20. Dezember 2001 in § 74. Ein Unterlaufen der Genfer Flüchtlingskonvention hätte eine fatale politische Signalwirkung.

5. Ausgestaltung des Asylverfahrens

a) Im Asylverfahren sollte grundsätzlich das Wohlwollensprinzip vorherrschen, das heißt bis zur ausdrücklichen und einzelfallbezogenen Feststellung des Gegenteils sollte von der Schutzbedürftigkeit des Antragstellers ausgegangen werden. In den Worten des UNHCR: "Sobald eine Person die in dem Abkommen von 1951 [Genfer Flüchtlingskonvention] genannten Kriterien erfüllt, ist sie ein Flüchtling im Sinne dieses Abkommens. Dieser Zustand ist zwangsläufig schon vor dem Augenblick gegeben, da die Flüchtlingseigenschaft formell anerkannt wird. *Nicht auf Grund der Anerkennung wird er ein Flüchtling, sondern die Anerkennung erfolgt, weil er ein Flüchtling ist.*" (UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Genf 1993, Rz. 28.) Asylverfahren müssen somit so gestaltet werden, dass sie ein höchstmögliches Maß an Richtigkeitsgewähr bieten. *amnesty international* begrüßt daher, dass der Gesetzentwurf keine **Verkürzungen des Rechtsweges** für Schutzsuchende vorsieht.

b) *amnesty international* begrüßt außerdem, dass § 6 AsylVfG aufgehoben und somit das Amt des **Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten** abgeschafft werden soll. Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten hat sich bisher bekanntlich fast ausschließlich gegen die Anerkennung von Flüchtlingen eingesetzt und ist somit seiner gesetzlichen Funktion nicht gerecht geworden. Seine Abschaffung würde auch zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte führen.

c) *amnesty international* kritisiert aber den Vorschlag zur Abschaffung der **Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider** des Bundesamtes durch die Aufhebung des § 5 Abs. 2 AsylVfG (Art. 3 Nr. 4 Buchstabe b ZuWG). Die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sollte weiterhin von weisungsunabhängigen Entscheidern vorgenommen werden. Eine Beurteilung des Einzelschicksals kann ein Entscheider nur auf Grund einer persönlichen Anhörung des Flüchtlings vornehmen. Der Entscheider muss sich darüber ein Bild machen, ob er den Angaben des Antragstellers über sein individuelles Verfolgungsgeschehen Glauben schenken will oder nicht. Weisungen können diesen persönlichen Eindruck nicht ersetzen, wenn die Entscheidung eine gewisse Richtigkeitsgewähr bieten soll.

Das Asylverfahrensgesetz enthält darüber hinaus Möglichkeiten zur Beseitigung rechtswidriger oder nicht mehr aktueller Entscheidungen, vgl. §§ 72, 73 AsylVfG. Die Verbindung der Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten mit der Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider beim Bundesamt ist daher nicht zwingend.

Gleichzeitig schlägt der Gesetzentwurf durch die Aufhebung des § 5 Abs. 2 AsylVfG vor, dass die **Einzelentscheider keine Beamten zumindest des gehobenen Dienstes** oder vergleichbare Angestellte sein müssen. Dieser Vorschlag widerspricht der internationalen Auffassung, nach der die Personen, die über Asylanträge entscheiden, hierfür hinreichend qualifiziert sein müssen. So muss etwa nach Art. 13 Abs. 1 der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen *Verfahrensrichtlinie* das Personal der Asylbehörde die "nötige Sachkenntnis und Erfahrung in Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten" besitzen; nach Art. 14 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass "die mit der Prüfung von Asylanträgen befassten Bediensteten die erforderliche Grundausbildung im internationalen Flüchtlingsrecht, innerstaatlichen Asylrecht, in den völkerrechtlich verankerten Mindestnormen" sowie "zur Beurteilung von Asylanträgen von Personen mit besonderen Bedürfnissen einschließlich unbegleiteter Minderjähriger" erhalten. Die im AufenthaltG vorgeschlagene Herabsetzung der Anforderungen an die Einzelentscheider enthält die entgegengesetzte Botschaft.

d) Darüber hinaus ist *amnesty international* der Ansicht, dass durch eine Ergänzung des Asylverfahrensgesetzes für *alle* Asylsuchenden eine **obligatorische individuelle Verfahrensberatung** vor der Anhörung geschaffen werden sollte. Eine solche Beratung würde die Asylsuchenden sowohl insgesamt über ihre Rechte und Pflichten aufklären als auch darüber informieren, auf welche Tatsachen und Ereignisse es im Asylverfahren ankommt. Ein solches Beratungsangebot fehlt derzeit mit der Folge, dass häufig entscheidungserhebliche Tatsachen allenfalls in einem fortgeschrittenen Verfahrensstadium vorgetragen werden und sich die Verfahren dadurch in die Länge ziehen. Deshalb würde es *amnesty international* sehr begrüßen, wenn eine obligatorische Verfahrensberatung für Asylsuchende durch Anwälte und in der Verfahrensberatung geschulte Sozialarbeiter gesetzlich verankert würde.

e) Nach Ansicht von *amnesty international* wäre es im Rahmen einer Neuregelung des Ausländer- und Asylrechts wünschenswert, eine besondere Verfahrensregelung für **traumatisierte Flüchtlinge** zu finden. In der Praxis des Bundesamtes ist der Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen verbessert worden, diese Praxis sollte jedoch gesetzlich verankert werden. Häufig haben traumatisierte Flüchtlinge während des Asylverfahrens besondere Schwierigkeiten, das Erlebte zu schildern. Später eingereichte Darstellungen oder psychologische Gutachten werden in vielen Fällen nicht angemessen berücksichtigt. Eine Regelung zu Gunsten von traumatisierten Flüchtlingen sollte daher gewährleisten, dass die persönliche Anhörung oder das weitere Asylverfahren unterbrochen wird. Eine Unterbrechung des Verfahrens sollte dann erfolgen, wenn Anzeichen bekannt werden, die auf eine Traumatisierung oder erhebliche psychische Belastung der Asylsuchenden infolge schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen hinweisen.

f) Artikel 3 Nr. 8 ZuwG fügt einen § 11a in das Asylverfahrensgesetz ein, nach dem das Bundesministerium des Innern einen **"Entscheidungsstopp"** für bestimmte Herkunftsländer für die Dauer von sechs Monaten mit Verlängerungsmöglichkeit erlassen kann. Ein solcher "Entscheidungsstopp" ist jedoch untragbar und mit der Zielsetzung des Entwurfs, die Dauer der Asylverfahren zu verkürzen, nicht vereinbar. Ein Flüchtling hat einen Anspruch darauf, dass die Behörde auf der Grundlage seines Vortrags und der aktuell vorhandenen Erkenntnisse über sein Schutzbegehren entscheidet. Ist die Lage im Herkunftsstaat verworren oder einem ständigen Wandel unterworfen, muss im Zweifelsfall dem Schutzbegehren entsprochen werden. Die Möglichkeit, eine Fehlentscheidung zu widerrufen, ist im Gesetz in § 73 AsylVfG auch weiterhin vorgesehen.

6. Überprüfung der Entscheidung nach drei Jahren

amnesty international kritisiert die Neuregelung des § 73 Abs. 2 AsylVfG (Art. 3 Nr. 44 ZuwG), wonach die **Prüfung für den Widerruf** der Anerkennung als Flüchtling oder Asylberechtigter spätestens nach drei Jahren erfolgen muss. Begrüßenswert ist zwar, dass auch Konventionsflüchtlinge nach Feststellung der ihnen zur Seite stehenden Abschiebungshindernisse einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erhalten. Es ist aber zu befürchten, dass dieser Vorteil durch die in Art.3 Nr.44 ZuwG vorgesehene Neuregelung des § 73 Abs. 2 AsylVfG zunichte gemacht wird. Danach soll die Prüfung der Voraussetzungen für einen Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter oder der Feststellung des Vorliegens von Abschiebungshindernissen nach § 25 Abs. 2 AufenthG spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung erfolgen. Diese Vorschrift bedarf der Klarstellung. Sie kann so verstanden werden, dass nach drei Jahren eine volle Überprüfung der Erstentscheidung erfolgen soll. Eine solche Interpretation legt der Wortlaut des § 73 Abs. 2a AufenthG nahe, denn er spricht von der Überprüfung der Voraussetzung eines üblichen Widerrufs. Eine solche Regelung würde zum einem dem Gebot der Beschleunigung der Asylverfahren zuwiderlaufen, zum andern auch dem Sicherheitsbedürfnis der Flüchtlinge. Es ist Flüchtlingen, die vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen fliehen mussten, in der Regel auch nicht zu-

mutbar, innerhalb weniger Jahre sich zwei vollen Asylverfahren aussetzen zu müssen. Mit der generell drohenden nochmaligen Überprüfung der Fluchtgründe wird das Ziel erschwert, Flüchtlinge zügig zu integrieren. Hinzu kommt, dass auch nach dieser Überprüfung weitere Widerrufsverfahren möglich sind.

Diese Vorschrift ist nur dann zu akzeptieren, wenn es sich bei der Überprüfung nur um eine „Anprüfung“ handelt, ob die generellen Grundlagen der unanfechtbaren Entscheidung noch bestehen oder wieder entfallen sind. Nur dann, wenn bei dieser „Anprüfung“ eine Veränderung der der unanfechtbaren Entscheidung zugrundeliegenden Tatsachen festgestellt worden ist, sollte ein Widerrufsverfahren und damit ein volles zweites Asylverfahren eingeleitet werden.

Die Begründung sieht vor (S. 104), dass die Anprüfung / Überprüfung auf der Basis der aktuellen Länderberichte des Auswärtigen Amtes erfolgen soll. Die Länder- und auch die Lageberichte des Auswärtigen Amtes allein reichen aber als Entscheidungsgrundlage nicht aus. Es sollten, wie im normalen Asylverfahren auch, zusätzlich die Berichte wissenschaftlicher Institute, des UNHCR und von Nichtregierungsorganisationen als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden.

7. Flughafenverfahren

amnesty international bedauert, dass das Versprechen der Koalitionsvereinbarung von 1998, das **Flughafenverfahren** auf seine Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, durch den Gesetzentwurf nicht eingehalten worden ist. Im Rahmen des Flughafenverfahrens kritisiert *amnesty international* insbesondere, dass der Aufenthalt der Flüchtlinge im Gewahrsam auf dem Flughafengelände häufig unter Berufung auf "Freiwilligkeitserklärungen" der Flüchtlinge über die gesetzlich vorgesehene Dauer von 23 Tagen hinausgeht und ein rechtlicher Beistand für die Flüchtlinge im Verfahren erst nach Ablehnung des Asylantrages durch die Außenstelle des Bundesamtes vorgesehen ist. Im Klageverfahren mit verkürzten Fristen bereitet es den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten große Schwierigkeiten, Fehlentscheidungen des Bundesamtes wieder rückgängig zu machen. Eine individuelle Verfahrensberatung schon vor der Durchführung einer Anhörung beim Bundesamt könnte die Richtigkeit der Bundesamtsentscheidungen besser gewährleisten.

Eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeiten für Verfolgte, Schutz zu erlangen, liegt im Flughafenverfahren auch darin, dass das gerichtliche Verfahren im Eilrechtsschutz nur schriftlich geführt wird und eine Anhörung der Betroffenen unterbleibt. Dabei wird außer Acht gelassen, dass die ablehnende Bundesamtsentscheidung häufig auf der subjektiven Einschätzung des Einzelentscheiders beruht, der Antragsteller sei nicht glaubwürdig. Eine effektive gerichtliche Kontrolle einer solchen Einschätzung ist auf dem schriftlichen Weg allein nicht möglich. Artikel 3 ZuWG sieht keine entsprechende Änderung des § 18a AsylVfG vor. Stattdessen wird die absurde Fiktion, jemand sei nicht in das Bundesgebiet eingereist, obwohl er sich beispielsweise außerhalb des Flughafens in einem Krankenhaus befindet, mit § 13 Abs. 2 Satz 2 AufenthG fortgeführt. Sollte sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, an dem Sonderverfahren auf dem Flughafen festhalten zu wollen, müssen zumin-

dest die oben genannten Fehlentwicklungen beseitigt werden. Dies bedeutet unter anderem, dass § 18a Abs. 4 Satz 5 AsylVfG wie folgt gefasst werden sollte: "Eine Zurückweisung des Antrags darf nur nach einer persönlichen Anhörung des Ausländers erfolgen."

Nicht zuletzt im Rahmen des Flughafenverfahrens erweist sich die im AufenthG geregelte *Zurückweisungspflicht* als erheblich problematisch. Nach § 15 Abs. 1 AufenthG wird ein Ausländer, der unerlaubt einreisen will, an der Grenze zurückgewiesen. Dies gilt nicht, wenn dem Ausländer im Herkunftsstaat politische Verfolgung oder andere in § 60 Abs. 2, 3, 5 AufenthG genannte Gefahren drohen (§ 15 Abs. 4 Satz 1 AufenthG). Wenn in den Augen der Behörden im konkreten Fall aus anderen Gründen eine "erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht" (§ 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG), besteht ausdrücklich *kein* Schutz vor Zurückweisung. Opfer schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen sind damit der Gefahr ausgesetzt, dass ihnen im Flughafenverfahren ein Einreiseanspruch verweigert wird. Es sollte deshalb ausdrücklich geregelt werden, dass im Falle des Bestehens einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib und Leben auch keine Zurückweisung erfolgen darf. § 15 Abs. 4 AufenthG sollte deshalb wie folgt gefasst werden: "§ 60 Abs. 1 bis 3, 5 und 7 bis 9 sowie § 62 finden entsprechende Anwendung."

8. Abschiebungshaft

Im Rahmen der Arbeit mit Flüchtlingen muss *amnesty international* immer wieder feststellen, dass Menschen in Abschiebungshaft genommen werden, ohne dass es zuvor eine wirklich umfassende Prüfung ihres Schutzbegehrens gegeben hätte, obwohl ihnen im Herkunftsland schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Die Abschiebungshaft vergrößert die Gefahr einer Abschiebung trotz ernsthafter Befürchtungen von Menschenrechtsverletzungen, da die Betroffenen auf Grund der mit der Haft verbundenen Einschränkungen der Handlungs- und Kontaktmöglichkeiten oftmals nicht alle für ihren Fall relevanten Aspekte geltend machen können. Kritik übt *amnesty international* auch immer wieder an der **Dauer der Abschiebungshaft**. Grund für die überlangen Haftzeiten ist meist, dass die Flüchtlinge in Haft genommen werden, obwohl die Abschiebung aus tatsächlichen Gründen gar nicht durchgeführt werden kann, was empfindlich gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt. An diesen Missständen wird durch den neuen § 62 AufenthG nichts geändert.

9. Härtefallregelung

amnesty international fordert seit geraumer Zeit eine **gesetzliche Härtefallregelung**, wie sie in der Koalitionsvereinbarung von 1998 (Kap. IX, Punkt 7, S. 37) vorgesehen ist. Nach Auffassung von *amnesty international* soll eine Härtefallregelung insbesondere denjenigen Menschen einen Schutz bieten, die zwar von der zuständigen Behörde und den Verwaltungsgerichten nicht als politische Flüchtlinge anerkannt worden sind und auch keinen anderen sicheren Schutz erhalten haben, die aber dennoch im Falle ihrer Abschiebung von schwerwiegenden Menschenrechts-

verletzungen oder sonstigen Gefahren für Leib oder Leben bedroht sind. Die Aufnahme dieser Menschen ist eine staatliche Aufgabe. Grundlage hierfür sind humanitäre Verpflichtungen und nicht alleine moralische Überzeugungen. Diese Verantwortung kann daher nicht auf Private übertragen werden. Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz, der den Staaten obliegt. *amnesty international* kritisiert daher ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf in § 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 68 AufenthG vorsieht, eine Aufnahme von Personen, für die die Abschiebung eine besondere Härte bedeuten würde, von der Kostenübernahme durch "internationale Körperschaften" abhängig zu machen. Mittelbar wären damit private Träger (einschließlich der Kirchen) für das "Ob" der Erteilung eines Aufenthaltstitels verantwortlich. Aufnahme und Schutz der von Menschenrechtsverletzungen bedrohten Personen liegen im originären Aufgabenbereich des Staates. Daran haben die Befürworter des bisherigen "Kirchenasyls" auch nie einen Zweifel gelassen. "Kirchenasyl" war immer gedacht als ausdrückliche Aufforderung an den Staat, seine als falsch erkannte Abschiebungsentscheidung noch einmal zu überdenken und in Ausübung seiner Souveränität dem Betreffenden den Verbleib auf seinem Territorium zu ermöglichen. Es gäbe auch keine Einzelfallgerechtigkeit mehr. Ein Flüchtling, der seine Finanzierung durch einen privaten Träger erreichen könnte, bekäme ein Bleiberecht im Gegensatz zu einem anderen Flüchtling mit einer vergleichbaren Verfolgungsgefahr, dessen Aufenthalt nicht finanziert werden würde.

Stefan Kessler
Vorstandsmitglied für
politische Flüchtlinge

Wolfgang Grenz
Leiter der Abteilung
"Länder und Asyl"

Dr. Julia Duchrow
Fachreferentin für
Asylpolitik